



L'habitat illégal dans l'agglomération de Damas et les carences de l'Etat

Illegal settlement in Damascus cluster and scarcity of State

Die illegalen Bautätigkeit in der Stadt von Damaskus und die Defizite des Staates

Fabrice Balanche



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rge/1980>

ISSN : 2108-6478

Éditeur

Association des géographes de l'Est

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2009

ISSN : 0035-3213

Référence électronique

Fabrice Balanche, « L'habitat illégal dans l'agglomération de Damas et les carences de l'Etat », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 49 / 4 | 2009, mis en ligne le 21 octobre 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rge/1980>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

L'habitat illégal dans l'agglomération de Damas et les carences de l'Etat

Illegal settlement in Damascus cluster and scarcity of State

Die illegalen Bautätigkeit in der Stadt von Damaskus und die Defizite des Staates

Fabrice Balanche

- 1 Le développement de l'habitat informel en Syrie, et plus particulièrement dans l'agglomération de Damas prend, des proportions inquiétantes depuis le début des années 1990 (Balanche, 2005). La brusque accélération du mouvement conjuguée à la croissance légale de l'agglomération est telle que les dernières terres agricoles de la Ghouta (l'oasis de Damas) auront pratiquement disparu vers 2025, si l'étalement urbain se poursuit à ce rythme. Plusieurs facteurs contribuent à soutenir l'extension de l'agglomération : un fort courant migratoire intérieur qui continue à alimenter la capitale malgré une diminution de sa croissance naturelle, l'arrivée d'un million de réfugiés irakiens depuis 2003 et surtout l'incapacité des autorités publiques à encadrer le processus d'étalement urbain. Or la Syrie, au contraire du Liban voisin, possède un Etat fort et une tradition de planification urbaine qui a fait ses preuves dans le passé. Pourquoi ne parvient-elle pas à résorber et à éviter l'extension de l'habitat informel ? Le phénomène est-il trop massif pour les autorités publiques ? Certes, l'ampleur de la croissance démographique et de l'exode rural ne peuvent être niées ; cependant, l'Etat ne prend aucune mesure concrète pour limiter l'étalement urbain. S'agit-il d'une forme de gestion de l'espace urbain concomitante à la libéralisation de l'économie syrienne : la fin du dirigisme économique se traduirait-il également par une libéralisation des pratiques immobilières ? Le développement de l'informel serait une conséquence du désengagement de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et urbain, alors que les pratiques bureaucratiques demeurent. On peut aussi émettre l'hypothèse qu'il s'agit d'une évolution du mode de gestion du clientélisme politique (Batatu, 1999) qui soutient le régime de Bachar El Assad.

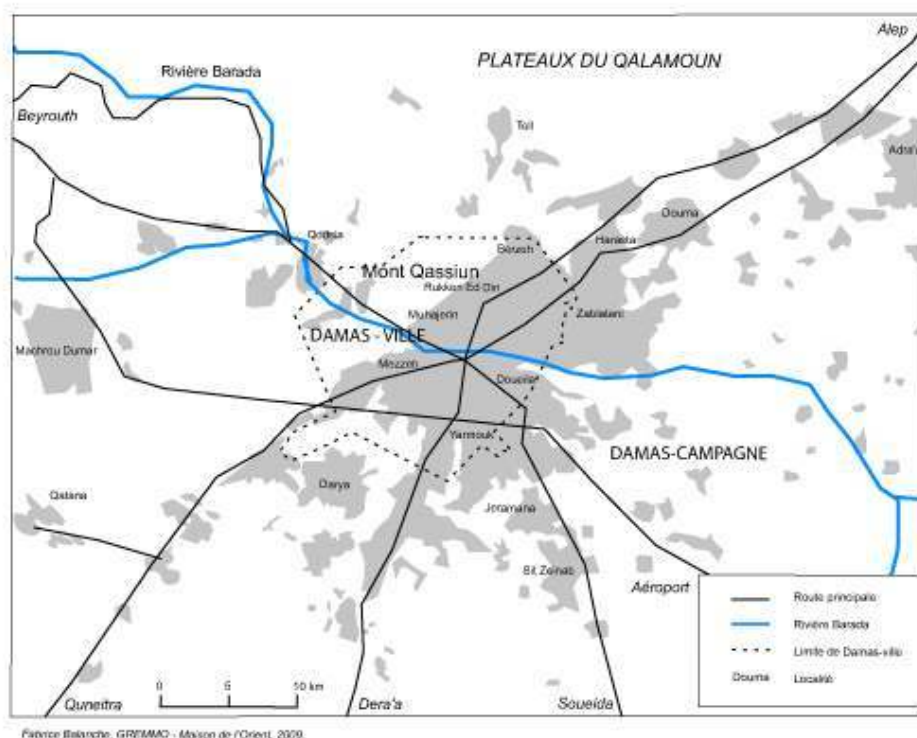
I. L'habitat illégal représente 40% de l'agglomération de Damas

- 2 Damas connaît une augmentation rapide de sa population due à une forte croissance naturelle de la population syrienne, à la centralisation du pouvoir et à des investissements privés dans la capitale syrienne, et, depuis 2003, à l'arrivée massive de réfugiés irakiens (1 million de réfugiés dont la majeure partie à Damas).
- 3 L'agglomération de Damas compterait aujourd'hui cinq millions d'habitants (4 millions de Syriens recensés officiellement et près d'un million d'Irakiens). Les Irakiens ne sont pas pris en compte officiellement par les statistiques, car leur présence est considérée comme provisoire, tout comme celle des Palestiniens. La ville de Damas ne compte que 1,6 millions d'habitants ; l'essentiel de la croissance urbaine s'effectue sur le territoire de sa périphérie, car Damas ne dispose presque plus de réserves foncières. Les terrains au nord de la ville sont des zones militaires et donc, pour l'instant, interdites aux constructions. Les fortes pentes limitent également l'extension en dehors du quartier modèle de Machrou Dumar <pour les localités citées dans cet article, cf. Figure 1 : L'agglomération de Damas>.

A. Les vagues de réfugiés et l'exode rural produisent un habitat illégal massif

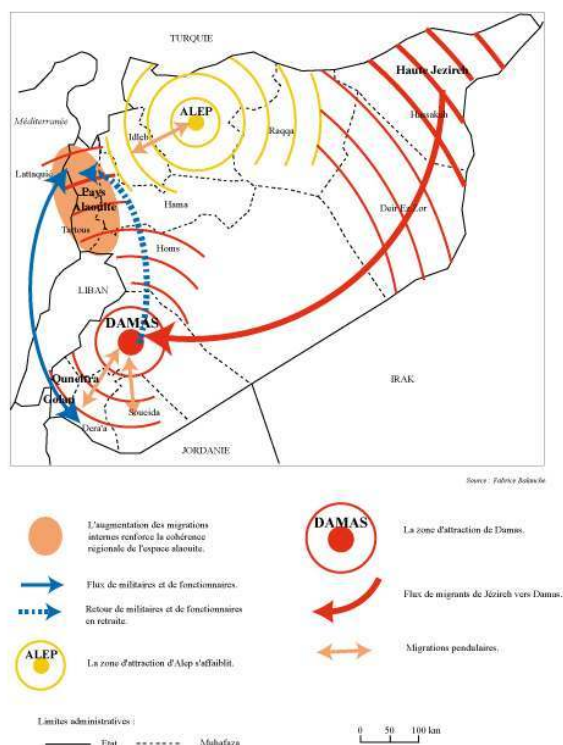
- 4 Damas a déjà du faire face à plusieurs vagues de réfugiés. Au XIX^{ème} siècle, une importante population tcherkesse, chassée par l'avance russe dans le Caucase, s'y établit. Ils s'installèrent sur les pentes du Mont Qassiun, loin d'une ville fermée qui, tant dans son centre que ses faubourgs (le Midan), n'était pas prête à accueillir ces flots de réfugiés. Ensuite vinrent les Palestiniens en 1948 et 1967, puis les réfugiés syriens du Golan¹ en 1967 et enfin les Irakiens. Chaque groupe de réfugiés a donné naissance à de nouveaux quartiers, illégaux dans un premier temps, ils furent légalisés ensuite et intégrés à la ville. Muhajerin sur les pentes du Qassiun est aujourd'hui dans sa partie basse un quartier aisé avec des maisons bourgeoises. Mukhayam² Yarmouk, l'ancien camp palestinien, fut intégré officiellement à la municipalité de Damas en 1994 ; autrefois quartier très populaire, il devient un quartier très prisé par les classes moyennes.

Figure 1 : L'agglomération de Damas



- 5 L'exode rural s'est accéléré dans les années 1960 en Syrie. De toutes les provinces de Syrie affluèrent des migrants en quête de travail. Après le coup d'Etat baathiste de 1963, la clientèle des généraux alaouites désormais au pouvoir à Damas est venue prendre des places dans l'appareil bureaucratique en construction : hauts fonctionnaires mais aussi des milliers de plantons qui peuplèrent les administrations, servant le café et surveillant les faits et gestes de chacun pour le compte des services de renseignement (Hinnebusch, 1989). Leurs salaires ne leur permettent guère de s'installer dans les quartiers résidentiels officiels et, ne disposant pas d'un logement de fonction, ils profitèrent de leurs protections en haut lieu pour construire illégalement (en particulier dans les quartiers de Mezzeh Djebel, Massaken Berzeh, Doueila). L'amélioration des transports, depuis les années 1990, permet un étalement urbain de la capitale et donc des quartiers illégaux. L'arrivée massive des Irakiens fait flamber les prix de l'immobilier (Chatelard, 2009), qu'il s'agisse de logements modestes ou d'un meilleur standing. Les populations à faibles revenus sont obligées de s'éloigner de la capitale pour trouver des logements ou des parcelles de terrain à des prix acceptables.
- 6 Le nouveau régime, dans les années 1960, est issu des campagnes et se montre tolérant à l'égard de ces ruraux qui viennent à Damas. Le secteur public de la construction ne parvenant pas à produire assez de logements, les nouveaux habitants sont invités à se débrouiller pour trouver un logement. Les terres incultes appartenant à l'Etat ou des terres agricoles nationalisées sont ainsi squattées massivement. Les ruraux se regroupent souvent par affinité communautaire : Rukken Ed Din et Dumar pour les Kurdes, Jeramana pour les Druzes (Roussel, 2007), ou régionale. La protection du groupe est nécessaire face aux autorités qui pourraient sévir ou pour obtenir les services publics (électricité, eau, égout ...).

Figure 2 : Les migrations intérieures en Syrie 1990-2010



- 7 Ces dernières années les migrations vers Damas se sont amplifiées en raison du désengagement de l'Etat de la vie économique et de l'aménagement du territoire ; l'ouverture économique renforce le poids de Damas. Sur les marges syriennes, des régions entières comme la Jezireh se vident de leur population surnuméraire au profit de Damas. Les autres villes syriennes qui absorbaient une partie de l'exode rural ne sont plus attractives, ainsi Alep n'a-t-elle plus qu'un rôle régional <Figure 2 : Les migrations intérieures en Syrie>. Les Alaouites (en particulier ceux de la région côtière) ne viennent plus en masse à Damas comme dans les années 1960-1970, période durant laquelle ils étaient poussés alors par la pauvreté de leur montagne mais aussi attirés par les postes dans l'administration et l'armée. La région alaouite s'est développée et la communauté alaouite connaît une transition démographique très rapide. Désormais l'indice conjoncturel de fécondité des Alaouites est comparable à ceux que nous connaissons en Europe (Courbage, 2007). La région côtière possède même un solde migratoire positif en raison du retour des militaires et des fonctionnaires à l'âge de la retraite. Le principal flux migratoire vers Damas provient de la région kurde de Jezireh. Au contraire des Alaouites, les Kurdes de Jezireh commencent seulement à entrer dans la deuxième phase de la transition démographique. Ayant été laissée à l'abandon pendant des décennies par le régime Baathiste, la majorité des jeunes actifs de cette province n'a d'autre choix que de quitter la région. Ceci peut s'inscrire dans une politique consciente du régime pour vider la population kurde de la région et maintenir l'équilibre avec les populations arabes.
- 8 Le ministère de l'habitat considère que l'habitat illégal occupe 40 % de la superficie résidentielle de l'agglomération de Damas. Ce taux paraît raisonnable comparé à Alep – 60 % d'illégal – ou Hassakeh et Qameshli – plus de 70 %. Dans les autres grandes agglomérations syriennes, l'habitat illégal ne se situe jamais en dessous de 30 %. Mais

Homs, Hama ou Lattaquié ne sont pas aussi attractives que Damas, ce qui permet aux autorités de mieux gérer le parc immobilier. Alep est un cas particulier d'immobilisme ou plutôt un exemple de conflit entre la municipalité et le gouverneur, conséquence de la méfiance de l'Etat à l'égard de la grande ville du Nord. Quant à la Jezireh, l'importance des superficies illégales est caractéristique du sous-développement de cette région. Il est difficile d'estimer la population résidant dans les zones illégales car la densité y est plus faible que dans les quartiers légaux puisqu'il s'agit en général de maisons à un étage ou de petits immeubles familiaux.

B. Un habitat illégal concentré dans la Ghouta

- 9 L'habitat illégal dans l'agglomération de Damas se concentre dans la Ghouta et marginalement sur les plateaux du Qalamoun. Ce sont les riches terres agricoles de la Ghouta qui sont submergées par l'habitat illégal tandis que les plateaux du Qalamoun incultes sont délaissés. L'extension de l'habitat illégal est en cela comparable à celle de l'habitat légal. Malgré des plans directeurs qui s'efforcent de préserver les terres agricoles de la Ghouta, l'urbanisation progresse plus rapidement dans la Ghouta que dans les nouvelles banlieues planifiées par l'Etat sur les plateaux.
- 10 Dans le détail, les quartiers illégaux se trouvent surtout en dehors de Damas intra muros, dans les municipalités de la périphérie (Harasta, Zablatani, etc.). Dans Damas intra muros, les principales zones illégales se situent dans la partie haute du quartier de Muhajerin (au nord), les périphéries de Mezzeh (à l'ouest), Berzeh (au nord-est sur la route de Tel). A Damas intra muros, l'illégal a été légalisé au fil du temps. Le quartier de Muhajerin est un parfait exemple de cette production spontanée. Les habitations illégales sont le fait des habitants du quartier eux-mêmes, rejetés plus haut par l'envolée des prix de l'immobilier dans les parties basses du quartier. Il est difficile d'augmenter la hauteur des bâtiments à Muhajerin en raison des règlements d'urbanisme difficiles à contourner si près des autorités. En effet les dignitaires du régime se sont installés massivement dans ce quartier proche des bureaux de la présidence (Raouda). De nombreuses casernes des services de renseignement se trouvent dans le quartier et toute construction non autorisée est vite repérée. Les autorités ne sont certes pas vraiment strictes sur le respect des règles d'urbanisme mais elles ont surtout peur pour leur sécurité. Enfin, sur le plan technique, le pendage du terrain empêche la construction de grands immeubles. L'habitat illégal est surtout constitué de petites maisons de quelques étages accrochées plus ou moins bien aux rochers. Il est fréquent que les pluies provoquent des glissements de terrain et entraînent avec eux les constructions aux fondations peu profondes.
- 11 A Berzeh (nord-est de Damas), les zones illégales sont comparables aux quartiers « légaux » car les baraquements ont fait place depuis longtemps à des immeubles modernes et le quartier dispose dorénavant de tous les services publics. L'extension urbaine de Damas a fait de cet espace, en marge de la ville et voué dans les années 1950 à une agriculture extensive peu rentable³ (céréales, figuiers, élevage ovin), un quartier de type « première couronne » dès les années 1990. Les opérations d'urbanisme de l'Etat et les promoteurs privés ont éliminé toute trace d'habitat informel : les maisons de parpaings, les jardins, les étables ne sont plus que de lointains souvenirs. Il demeure cependant un certain flou sur le foncier dû au statut de la terre. Les habitants ont acquis les terres auprès des anciens agriculteurs ou bien se sont installés sur des terres d'Etat. Selon le code de la propriété, dans les zones sèches, lorsque les terres ne sont plus

cultivées, elles reviennent à l'Etat. Les agriculteurs ont vendu des terres qu'ils possédaient tant qu'elles étaient cultivées mais une fois ces terres construites illégalement, quelle est la valeur du titre de propriété ? Cela laisse libre cours à tous les abus possibles de la part des responsables politiques et des promoteurs immobiliers, associés pour la circonstance.

- 12 Dans la Ghouta, les terres irriguées possèdent un propriétaire, le cadastre est précis et il n'y a guère de contestation quant à la propriété publique ou privée des parcelles construites. L'habitat illégal a plutôt tendance à privilégier les terres publiques, nationalisées lors de la réforme agraire et non distribuées aux agriculteurs de la Ghouta. Mais ces derniers ont également vendu des parcelles qu'ils avaient reçues de l'Etat en vue de leur urbanisation illégale. Les transactions ne sont pas enregistrées chez le notaire car cette opération est illégale étant donné que les lots attribués aux bénéficiaires de la réforme agraire ne peuvent en théorie être vendus ; la stratégie du fait accompli s'impose ensuite. Les agriculteurs sont encouragés à céder ces terres pour deux raisons : le prix et la crainte d'une revendication des anciens propriétaires. Depuis une dizaine d'années, les anciens propriétaires terriens, expropriés par la réforme agraire, tentent de récupérer leurs terres par la voie judiciaire, mais les tribunaux leur donnent rarement raison lorsque les terres sont urbanisées, car la justice peut leur opposer la loi sur l'extension urbaine des chefs lieux de *muhafaza* qui autorise l'expropriation des propriétaires terriens dans un but d'utilité publique, telle que la création de logements.

C. Une population très hétérogène

- 13 Réfugiés irakiens et palestiniens, migrants intérieurs, damascènes chassés par l'augmentation des prix de l'immobilier ou population locale, les habitants des quartiers illégaux sont ainsi de diverses origines et de différents niveaux sociaux. Des professeurs d'université peuvent résider dans ce type de quartier car leur traitement ne leur permet plus d'acquérir un logement à Damas. Ceux qui pourraient quitter ces quartiers ne le font pas, parce qu'ils y possèdent un réseau de solidarité (famille et voisinage) indispensable pour vivre. Les opportunités immobilières sont telles dans les quartiers de la périphérie sud de Damas, qu'il est préférable de demeurer sur place pour marquer son territoire et faire reconnaître son droit de propriété.
- 14 Les Syriens non originaires de l'agglomération de Damas ont tendance à s'installer au nord et à l'ouest de Damas, sur des terres d'Etat, mais surtout à distance des populations d'origine avec lesquelles ils pourraient entrer en conflit. C'est particulièrement le cas des Alaouites et des Kurdes. Les agglomérations de l'Est, telle Douma, sont réfractaires à l'arrivée d'« étrangers ». Ce sont des sociétés fermées, à forte identité arabe et religieuse – sunnite, dans lesquelles il est très difficile de s'intégrer. La même situation prévaut à Daraya (Ghouta occidentale) où le nombre de nouveaux venus est faible malgré la proximité de Damas et les réserves foncières encore disponibles. En revanche les villages de Sahnaya, Jdeideh Artouz, etc. sont très attractifs car il s'agit à l'origine de villages druze-chrétiens ayant servi de tête de pont pour l'émigration druze depuis le Djebel Druze vers Damas, tout comme Jeramana (cf. l'article de Cyril Roussel). La relative liberté des mœurs qui règne dans ces villages, devenus de véritables villes depuis, attire les migrants de toutes confessions et plus généralement tous ceux qui ont un style de vie détaché du puritanisme sunnite. Sit Zeinab, lieu d'implantation d'un mausolée chiite au Sud de Damas, est un point d'ancrage pour les migrants chiites irakiens. Ils y trouvent des

associations caritatives et des réseaux d'émigrés déjà constitués qui peuvent leur venir en aide. Les chrétiens irakiens rejoignent en priorité le quartier chrétien de Doueila ou la ville de Jeramana, où ils peuvent également bénéficier d'un soutien de la part des autorités religieuses.

- 15 Les populations de la périphérie de Damas ont tendance à quitter les zones d'habitat formel pour créer des quartiers d'habitat illégal en raison de la montée rapide des prix de l'immobilier. A Harasta (banlieue est de Damas), des habitants d'origine ont vendu leurs appartements à des Damascènes pour construire une maison dans les champs qui leur appartiennent et qu'ils ne cultivent plus guère en raison du manque d'eau et de la pollution. La réglementation autorise la construction d'une maison de jardin sur les parcelles agricoles. Cette maison de jardin devient rapidement une maison d'habitat permanent qui s'élève et s'étend pour loger toute la famille qui quitte alors le bourg. La vente d'un appartement à Harasta permet largement à une famille de construire une demeure suffisante pour loger tous ses enfants mariés. A l'inverse, si elle reste dans son appartement, elle ne peut héberger les jeunes ménages, d'autant que les épouses refusent de plus en plus de cohabiter avec leurs beaux parents, comme c'était pourtant le cas dans la tradition endogame et patrilinéaire de la famille arabe. Même sans la venue en masse des Damascènes pour acheter des appartements dans la périphérie, la croissance naturelle et les nouvelles pratiques familiales encouragent le mitage des jardins de la Ghouta.

II. Carences de l'action publique et volonté politique

- 16 Depuis Michel Ecochard⁴, les plans directeurs de Damas s'efforcent de préserver les terres agricoles de la Ghouta et encouragent l'urbanisation des plateaux du Qalamoun, mais dans la réalité 80 % de l'extension urbaine, en particulier l'habitat illégal, se sont produits sur la Ghouta et. Nous avons évoqué précédemment les vagues de migrations exceptionnelles vers Damas et la forte croissance naturelle de la population syrienne pour expliquer que les autorités syriennes se trouvent prises de cours. Mais cela ne suffit pas ; il faut également souligner les carences de l'action publique (Balanche, 2008), voire une volonté politique de laisser se développer l'habitat illégal.

A. L'inertie bureaucratique

- 17 L'ex-plan directeur du Grand Damas, obsolète depuis l'an 2000, n'a pas été remplacé. Le nouveau plan, réalisé à la fin des années 1990 et qui devait couvrir la période 2000-2020, n'a pas été adopté. L'agglomération de Damas n'a donc pas de plan directeur, ce qui laisse libre cours à toutes les initiatives et les passe-droits en matière d'urbanisme. De plus, aucune direction n'est dorénavant donnée à l'évolution du monstre urbain qu'est devenu Damas. Le plan directeur du Grand Damas est pourtant censé guider l'action des différents ministères et assurer leur coordination. Ce plan doit être élaboré par une équipe d'experts de *Shariqeh Dirassat* (La Société des Etudes) qui est la société publique chargée des études d'urbanisme. Mais cette société ne dispose pas des compétences humaines et techniques pour l'élaborer de manière satisfaisante.
- 18 Depuis cinq ans, l'Union Européenne finance un plan de modernisation des municipalités qui s'élève à 20 millions d'euros et qui porte le nom de « Municipal Administration Modernisation ». Aucune coordination avec l'équipe du plan directeur du Grand Damas

n'est établie, puisque le MAM dépend du Ministère des Administrations Locales et travaille à l'échelle de la municipalité de Damas et non du Grand Damas. La GTZ (la coopération allemande) apporte son soutien au Ministère de l'Environnement pour l'élaboration d'un plan d'occupation des sols pour la région de Damas, mais il exclut Damas-ville. En 2007, une équipe japonaise (JICA) s'est installée au Ministère de l'Habitat pour élaborer en dix huit mois un plan directeur du Grand Damas. Toutes ces équipes étrangères travaillent séparément. Elles disposent certes de moyens importants et d'experts bien formés mais qui travaillent tous dans une bulle climatisée, élaborant des plans à partir des maigres informations statistiques dont ils disposent.

- 19 Quel intérêt de produire un plan qui sera ensuite mis dans un placard ? Les plans directeurs sont en fait des mannes financières pour les bureaux d'études étrangers et des consultants syriens recrutés. Il est très important de faire de belles cartes en couleur très détaillées, au demeurant trop souvent illisibles, pour que le plan soit apprécié des ministres, même si les recommandations qu'il contient sont rarement mises en œuvre car élaborées sans concertation avec les institutions locales. En l'absence d'une véritable autorité au niveau de l'agglomération damascène, il est impossible d'imposer le plan directeur comme référence.
- 20 Le plan directeur, élaboré et décidé dans le secret d'une obscure commission, reste confiné dans les ministères. Les services techniques des *muhafaza*-s, autorité chargée d'élaborer et de viser les plans directeurs des petites municipalités, ne sont pas associés à la création du plan directeur du Grand Damas et ne sont que partiellement informés des résultats. Par conséquent, les prescriptions du plan directeur global ne sont pas respectées. Lorsqu'une municipalité demande le renouvellement de son propre plan, les services techniques de sa *muhafaza* élaborent généralement un projet en considérant cette municipalité comme une île sans connexion avec le reste de l'agglomération. Le manque d'informations, le manque de coordination entre services et le déficit de formation des fonctionnaires constituent une forte contrainte en Syrie. Par exemple, les périmètres urbains des municipalités voisines de la capitale s'étendent souvent sans souci des contraintes du plan global. Le plan directeur de la municipalité s'étend toujours en priorité sur les zones déjà occupées par de l'habitat informel : la stratégie du fait accompli s'avère donc payante. Les zones protégées par le nouveau plan sont en priorité celles où se trouvent les vergers. La population qui connaît ce principe n'hésite donc pas à supprimer les arbres des vergers sous prétexte que l'irrigation est insuffisante dans le but de rendre les terres constructibles dans l'avenir.

B. La gouvernance du Grand Damas à la dérive

- 21 Depuis 1970, la province de Damas est coupée en deux : la *muhafaza* de Damas-ville et la *muhafaza* de Damas-campagne. La première correspond à la municipalité de Damas intra-muros, la province et la municipalité se confondant. Le *muhafez* est, dans les faits, le chef du conseil municipal. Il s'agissait pour le « régime rectificatif » (on nomme ainsi la période qui suivit le coup d'Etat d'Hafez El Assad en 1970) de dominer une ville qui était rebelle au pouvoir baathiste. La division en deux de la province permettait de créer une administration concurrente à Damas-ville – l'administration de Damas-campagne – et de créer des postes pour la petite bourgeoisie rurale des campagnes damascènes, méprisée par les citadins, qui serait ainsi fidèle au nouveau régime. Au début des années 1970, cette situation ne causa guère de problèmes d'aménagement, puisque Damas-ville disposait de

réserves foncières. Mais dans les années 1980, pour répondre aux besoins de Damas-ville, des territoires de Damas-campagne furent annexés. Dans les années 1990, le processus d'extension du territoire municipal de Damas (et donc de la province de Damas-ville) est interrompu, l'essentiel de la croissance urbaine se produisant sur le territoire de Damas-campagne. Les deux entités administratives entrèrent alors en concurrence développant par exemple des réseaux séparés (eau, transport). Damas-campagne fit payer par exemple à Damas-ville l'appropriation des ressources en eau de la source du Fijeh (Balanche, 2006), en bloquant la construction des infrastructures de communication sur son territoire. Autre exemple, la province de Damas-campagne encourage l'installation d'équipements publics et privés (foire de Damas, hôtel de luxe, mûles commerciaux ...) sur son territoire pour valoriser son foncier. Les responsables politiques et administratifs de Damas-campagne entendent bien profiter de leur accès aux informations et de leur pouvoir de décision pour spéculer sur le foncier.

- 22 La rivalité entre la municipalité de Damas et la *muhafaza* de Damas ville se double donc d'une rivalité entre les deux *muhafaza*-s, le centre et sa périphérie. Aucune agence supra-municipale ou inter-*muhafaza* ne fédère les différents partenaires de l'agglomération damascène. Qui plus est, au niveau gouvernemental, il n'y a aucune coordination entre les différents ministères, responsables des projets d'aménagement et détenteurs des fonds comme nous l'avions mentionné. Pour finir, les *muhafaza*-s et les municipalités ne possèdent guère de compétence, ni de moyens financiers pour les aménagements d'envergure.

C. Le mode d'accession au logement « social » en Syrie

- 23 En Syrie, un des modes privilégiés d'accession au logement pour les populations pauvres se fait par l'intermédiaire des « *Jamyeh Sakanyeh* » : coopératives de construction. Le principe est le suivant : les personnes se regroupent pour construire un immeuble collectif sur un terrain privé ou dans un périmètre défini par l'Etat qui leur attribue un terrain à un prix modique. La coopérative de construction est une association à but non lucratif gérée par les sociétaires qui élisent un responsable chargé de déposer un dossier de financement à la banque du crédit immobilier. Cette dernière finance le projet immobilier à hauteur de 50% avec un taux d'intérêt de 2% par an (alors que l'inflation en Syrie est rarement inférieure à 5% par an). Les sociétaires effectuent des versements mensuels sur le compte de la « *Jamayah Sakanyeh* » et lorsqu'ils disposent d'une somme suffisante, les travaux commencent. En général, les appartements sont livrés « *al adhom* » (« en squelette ») c'est-à-dire que le constructeur ne réalise que la structure en béton : les murs, la plomberie, l'électricité, le carrelage, etc. restent à la charge du propriétaire qui pourra ainsi décider de la qualité du matériel qu'il désire utiliser. Beaucoup de « *Jamayah Sakanyeh* » ont des problèmes de livraison, les travaux sont arrêtés pendant des années parce que certains sociétaires ont des difficultés pour verser leurs mensualités. Si dans les années 1980, la plupart des immeubles étaient livrés terminés et quasi habitables, désormais les nouvelles « *Jamayah Sakanyeh* » ne s'entendent plus que sur le minimum pour livrer rapidement l'immeuble : il n'est plus question d'attendre 10 ans. Certains sociétaires lassés d'attendre ou appauvris par la chute du pouvoir d'achat – des fonctionnaires bien souvent – revendaient leurs parts à des spéculateurs qui les rachetaient à bon compte.

- 24 Le système des *Jamayeh Sakanyeh* est quasiment le seul moyen, pour les populations modestes, d'obtenir un logement formel en Syrie ; c'est aussi l'unique programme de logement social élaboré par les autorités syriennes en dehors des cités construites pour les militaires et certains employés de l'Etat. Ce système convient parfaitement aux fonctionnaires qui ont des revenus réguliers et garantis mais non aux travailleurs du secteur privé qui ne sont pas déclarés et/ou qui ne possèdent pas de revenus réguliers et garantis. Pour ces populations, la seule solution pour se loger consiste à investir les terrains en dehors des zones légales de construction. Dans la Ghouta, les habitants construisent sur leurs propres terres, ne supportant ainsi que le coût des matériaux. Ils ont l'avantage de rester à proximité de leur famille qui constitue un réseau de solidarité essentiel pour vivre en Syrie. Les constructions, effectuées à la hâte, ne possèdent qu'un ou deux étages Il faut construire en toute hâte pour éviter que le chantier ne soit interdit. Ce procédé implique des fondations légères et l'utilisation d'un minimum de fer par manque de moyen.
- 25 Pour éviter cet étalement urbain illégal dans la Ghouta, une solution consisterait à autoriser les constructions hautes. Pourtant, les services techniques de la *muhafaza* s'opposent à cette solution : les rues sont trop étroites pour permettre des immeubles de 5 ou 6 étages. Mais surtout les constructions hautes exigent un capital et une planification incompatibles avec la situation de précarité économique et juridique des quartiers illégaux. Les habitants de la Ghouta construisent dans l'urgence pour loger leur famille ou permettre à un fils de se marier. Lorsque les quartiers informels sont légalisés, la taille des bâtiments commence alors à s'élever ; les anciennes maisons de parpaings sont détruites au profit d'immeubles de plusieurs étages construits dans les normes.

D. L'agriculture ne supporte pas la concurrence de l'industrie et de l'immobilier

- 26 Les industries se diffusent plus volontiers sur les riches terres agricoles de la Ghouta alors que les terrains bon marché des plateaux du Qalamoun seraient plus appropriés et moins consommateurs d'espaces agricoles. Mais les industriels manquent de confiance dans les zones industrielles aménagées par l'Etat. Ils ne sont pas sûrs d'obtenir les services dont ils ont besoin tels que l'eau et l'électricité. Ils préfèrent être indépendants sur un terrain qui leur appartient. Il est plus facile de cette façon de tricher sur le nombre d'employés et les quantités produites pour échapper aux impôts. Et les zones industrielles étatiques sont souvent loin des zones d'habitat ce qui pose problème pour le recrutement des employés. Beaucoup d'industriels sont de Damas ou des périphéries. Ils passent de l'artisanat à l'industrie et installent leur usine sur un terrain agricole qu'ils possèdent dans la Ghouta. Sur les plateaux du Qalamoun, il existe peu d'industries et donc peu d'opportunité de travail. L'essentiel des habitants qui rejoignent les banlieues nord de Damas sont des fonctionnaires ou des classes moyennes supérieures qui disposent d'une voiture et cherchent à s'éloigner du centre ville. En revanche la Ghouta est attractive pour les migrants peu qualifiés et contribue à maintenir sur place une population issue de l'agriculture mais qui trouve généralement du travail dans d'autres secteurs.
- 27 L'agriculture de la périphérie de Damas reste encore diversifiée. Les cultures sèches, comme les céréales, dominent le Qalamoun et les périphéries de la Ghouta. Dans ces zones, il n'est possible de pratiquer l'irrigation que sur de petits périmètres alimentés par des puits artésiens ou des sources de piémont. Dans la Ghouta, l'irrigation permet une

agriculture intensive et même d'effectuer deux récoltes par an. L'arboriculture (olivier, abricot, cerises ...) domine au sud-est de Damas. Ailleurs, ce sont des cultures de plein champ (légumes). Les abris plastiques commencent à apparaître mais ils sont peu nombreux car les cultures hors saison ne sont pas compétitives par rapport aux produits de la région côtière qui bénéficient d'un climat plus doux. La population active dans l'agriculture est faible dans la *muhafaza* de Damas, plus faible que celle employée dans le secteur de la construction, ce qui est significatif de la tendance économique de cette zone. Plus on s'éloigne de Damas, plus le taux d'agriculteurs augmente passant de moins de 5 % dans la périphérie immédiate de la ville à environ 30 % dans les cantons les plus éloignées. La Ghouta n'est plus qu'un réservoir de main d'œuvre, industrielle et commerciale. La terre n'étant plus un outil de travail, elle change d'usage : les constructions remplacent les vergers.

- 28 Le dynamisme du secteur privé dans la Ghouta rend la population indépendante de l'Etat et donc des règlements d'urbanisme. Le mode d'accession au logement « social » n'est pas adapté à l'immense majorité des Syriens qui se tournent systématiquement vers la construction illégale. Ainsi les carences bureaucratiques ne permettent ni d'établir des plans d'urbanisme, ni de créer les conditions légales d'accession au logement pour la majorité de la population du Grand Damas. La production de logements illégaux est donc devenue une réponse aux dysfonctionnements du système. Cette pratique est courante en Syrie depuis le XIX^{ème} siècle, c'est-à-dire depuis l'apparition de l'urbanisme à l'époque des *Tanzimat*⁵. Mais à la différence du XIX^{ème} siècle ou même des années 1960, l'espace est aujourd'hui devenu une denrée trop rare pour être gaspillée, notamment par l'extension incontrôlée de l'habitat illégal.

III. Les stratégies de légalisation des logements : le fait accompli et l'allégeance politique

- 29 L'importance de l'habitat informel à Damas est le fruit d'une croissance soutenue de la population, de l'arrivée des réfugiés irakiens, de l'absence d'une véritable politique urbaine, de dysfonctionnements majeurs dans l'appareil administratif et plus généralement d'une pratique politique à tous les niveaux qui consiste à placer la population dans l'illégalité pour mieux la contrôler et la pressurer. En Syrie, c'est l'exception qui est la règle ; cette exception qu'il faudra régulariser au prix de multiples arrangements avec des autorités corrompues. La légalisation de l'habitat illégal est donc un moyen pour le pouvoir de s'assurer l'allégeance des populations concernées et pour les fonctionnaires d'améliorer leurs fins de mois.

A. La stratégie individuelle de la maison de jardin

- 30 La stratégie de la maison de jardin est la plus courante dans la Ghouta de Damas. La construction d'une maison de jardin pour héberger la pompe à eau et le matériel agricole est autorisée par la municipalité. Son agrandissement peut s'effectuer discrètement à l'abri de hauts murs destinés à protéger, en principe, le jardin des maraudeurs ou des moutons. Lorsque les murs commencent à s'élever dans la Ghouta, les habitations surgissent rapidement. Les occupants sont en général les enfants des propriétaires qui souhaitent acquérir un logement pour pouvoir se marier et fonder une famille. La légalisation intervient dans le cadre du renouvellement du plan d'occupation des sols (

mukhatat tanzimi) ou bien par arrangement avec les employés de la municipalité. Il suffit à la municipalité de déclarer que la maison a été construite avant la création du plan d'occupation des sols. Les cartes d'occupation des sols sont apparues progressivement dans les années 1970-1980. Seuls les chefs-lieux de *nahya* disposaient d'une carte durant cette période. Au cours des années 1990, tous les villages de la Ghouta ont été couverts mais la croissance exponentielle de l'habitat informel avait déjà commencé. Les « villages » étaient devenus des banlieues de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.

- 31 Les services techniques de la *muhafaza* élaborent, comme nous l'avons mentionné plus haut, les plans directeurs et les plans d'occupation des sols des municipalités rurales et des petites villes. Ils peuvent collaborer avec la municipalité mais en général ils travaillent seuls, car il faut éviter que les acteurs locaux n'influencent le plan directeur à des fins d'enrichissement personnel. Le principe est louable mais il a l'inconvénient de plaquer un plan directeur type sans connaissance de la réalité locale. Par ailleurs cela n'empêche nullement les influences des acteurs locaux sur l'élaboration du plan directeur. Les intermédiaires sont un peu plus nombreux et seuls les notables ont les moyens financiers et les connaissances pour pouvoir les toucher. Les cadres locaux du parti Baath, les membres des services de renseignement mais aussi les autorités traditionnelles (religieux, chefs de tribus) et les entrepreneurs rivalisent pour tirer un bénéfice financier du nouveau plan directeur et pour se constituer une clientèle locale grâce à leurs interventions. Les municipalités sont légalement responsables de l'application du plan d'occupation des sols. Elles ont toute autorité pour détruire les constructions illégales mais en pratique elles ne font rien lorsqu'il s'agit de la population locale. Le maire qui voudrait faire appliquer la loi aurait rapidement un retour via le *muhafez*, le parti Baath ou les responsables des services de renseignement. Le régime n'a aucune gratitude à l'égard de ceux qui tentent de faire appliquer la loi et en plus ils sont détestés par la population locale. Si la municipalité n'intervient pas, les voisins indisposés par la construction illégale peuvent porter plainte auprès de la *muhafaza*. Mais qui oserait se fâcher avec ses voisins ? Par ailleurs tous peuvent être amenés à construire illégalement, par conséquent il est préférable de laisser faire. Qu'il s'agisse de la population ou des autorités la démission est totale face à la croissance de l'habitat illégal.

B. Les légalisations collectives dépendent de l'allégeance politique

- 32 Dans certains types de quartiers spontanés, notamment ceux disposant d'une forte identité communautaire ou territoriale, la revendication est collective. C'est le cas du quartier kurde situé en contrebas du quartier moderne de Machrou Dumar. A l'origine, ce quartier était un camp de maçons kurdes venus de la région nord d'Alep (le Kurd Dagħ) pour travailler dans la construction des nouveaux quartiers de Damas. Les baraques de chantiers provisoires sont devenues définitives, les familles ont rejoint les travailleurs célibataires et un véritable quartier est rapidement apparu avec des commerces et des lignes de bus pour rejoindre Damas. Le quartier se développe sur les versants qui font face à Dumar, sur des terres d'Etat considérées comme inconstructibles. Il est vrai que la pente n'autorise que des constructions légères et non des immeubles de 6 à 12 étages comme dans le quartier moderne.
- 33 Ce quartier illégal dispose aujourd'hui des services de base : égouts, eau et électricité. Les représentants des familles du quartier ont utilisé tous les réseaux politiques et religieux pour négocier avec la municipalité et obtenir des services publics. Beaucoup de Kurdes,

en particuliers les populations du Nord d'Alep, sont membres du parti communiste syrien de Khaled Baghdash (Kienle, 1997)), parti lui-même membre du Front National Progressiste, la coalition dirigée par le parti Baath. Le PCS joue le rôle d'intermédiaire entre les populations kurdes et les autorités locales. La régularisation était presque acquise lorsqu'en septembre 2004 éclata le soulèvement kurde de Jezireh. Bien que ce mouvement fût limité au Nord Est du pays, les quartiers kurdes de Damas furent bouclés par la police par mesure de sécurité et depuis la légalisation du quartier est en attente : il est préférable pour le régime de maintenir une épée de Damoclès au dessus de la population kurde sans quoi il serait plus difficile de la dominer.

- 34 L'illégalité fait partir du mode de gestion de l'urbain par le pouvoir baathiste. Cela oblige les populations à être constamment dans la négociation avec les autorités politiques pour tenter d'obtenir des services publics la régularisation de leur situation. Le régime baathiste est un régime issu des campagnes, ses structures d'encadrement fonctionnent parfaitement dans le monde rural (section du Baath, syndicat des paysans, coopérative agricole ...); par ailleurs, il s'appuie sur les structures claniques traditionnelles. En revanche, aucune structure d'encadrement n'est prévue pour les populations des vastes quartiers informels de Damas ou d'Alep. Comment créer un lien avec le régime ? Comment éviter que des organisations concurrentes, Frères Musulmans par exemple, ne s'installent dans ces quartiers ? Dans les quartiers kurdes, le danger est moins islamique que communiste, alors que dans les quartiers arabes sunnites, l'islamisme préoccupe le régime. Toute opération d'urbanisme et de résorption de l'habitat illégal se heurte donc à la politique du régime de clientélisation des populations.

C. L'intégration politique par l'habitat illégal

- 35 Les autorités damascènes prennent prétexte de la croissance démographique pour expliquer leur incapacité à limiter et résorber l'habitat informel. Cependant, la Syrie n'est pas dans la situation économique et politique de certains pays d'Afrique Sub-saharienne où l'Etat n'a réellement pas les moyens de gérer la ville. La Syrie possède un Etat stable et puissant, même si l'excès de centralisation ralentit les actions au niveau local et la prise de décision incombe à des personnes qui ne connaissent sans doute pas l'ampleur du problème. Mais le laisser-faire en matière d'habitat illégal participe à une stratégie politique de clientélisation de la population par l'Etat : les habitants sont contraints de le solliciter. Les quartiers illégaux n'ont jamais été détruits, ni même d'ailleurs les maisons individuelles qui ne respectaient pas les plans d'urbanisme, sauf si le propriétaire avait des problèmes politiques avec le régime. De rares destructions ont eu lieu à Damas sur le tracé du périphérique sud, où des squatteurs avaient élu domicile. La construction de ce périphérique fut même retardée plusieurs années en attendant l'achèvement des logements destinés au relogement des squatteurs. Le régime syrien est pragmatique. Jusqu'au milieu des années 1980, il avait les moyens de se constituer une clientèle politique en distribuant des emplois, des subsides et des logements. Depuis la crise financière des années 1980, il n'a plus les moyens financiers de le faire, par conséquent il entretient sa clientèle en distribuant des dérogations à une loi trop stricte.

BIBLIOGRAPHIE

- Balanche F., 2008, « Les municipalités dans la Syrie baathiste », *Revue Tiers Monde*, n°193, p.169-187.
- Balanche F., 2006, « Damas : chronique d'une pénurie annoncée », *Confluences Méditerranée*, n°58, p.91-101.
- Balanche F., 2005, « Refondation urbaine : Damas dans le sillage du Caire », *Urbanisme*, n°343.
- Batatu H., 1999, *Syria Peasantry, the Descendants of its Lesser Rural Notables, and Their Politics*, Princeton, Princeton University Press, 413p.
- Chatelard G., Dorai K., 2009, « La présence irakienne en Syrie et en Jordanie : mode de gestion par les pays d'accueil », *Maghreb-Machrek*, n°199, p.43-60.
- Courbage Y., Todd E., 2007, *Le rendez vous des civilisations*, Paris, Seuil, 170 p.
- Hinnebusch R., 1989, *Peasant and Bureaucracy in Ba'athist Syria*, London, Westview Press, 325p.
- Kienle Eberhard, 1997, *Contemporary Syria*, London, British Academic Press, 186p.
- Roussel C., 2007, *L'espace communautaire des Druzes au Sud de la Syrie : des stratégies de création d'un territoire à celles de la mobilité*, Thèse de Doctorat dirigée par Pierre Signoles, Université de Tours, 747 p.

NOTES

1. En 1967 la prise du Golan par Israël entraîna l'exode de plus de 50 000 Syriens vers Damas.
2. *Mukhayam* signifie camp en arabe.
3. Ce quartier était alors attractif pour les ruraux chassés par la misère des confins syriens.
4. Michel Ecochard est l'architecte urbaniste français qui réalisa les plans directeurs de Damas de 1940 à 1968.
5. Au milieu du XIX^{ème} siècle le sultan ottoman lança une politique de réforme de l'Empire destinée à le moderniser sur le modèle européen.

RÉSUMÉS

Les principales villes syriennes possèdent un taux élevé d'habitat illégal (Damas : 40 %, Alep : 60 %, Homs : 40 %, Raqqa : 70 % ...). L'importance des quartiers illégaux est le fruit de la croissance démographique galopante de la Syrie (3 % par an entre 1960 et 1994, 2,5 % depuis 1994), du manque de planification de la part de l'Etat, de sa lenteur et du manque de coordination entre les municipalités et les gouvernorats. Cependant le régime baathiste ne semble pas s'inquiéter outre

mesure de l'extension de l'habitat illégal car c'est un moyen de renforcer le clientélisme politique à travers l'arme de la régularisation.

Main cities in Syria have an high rate of illegal settlement (Damas : 40 %, Alep : 60 %, Homs : 40 %, Raqqa : 70 % ...) This illegality results from high growths of population (3 % a year between 1960 and 1994, 2,5 % from 1994), a lack of planning from the State and a slow and uncoordinated action at the level of municipalities and governorates. But the Baathist regime did not seem overly alarmed by the spread of illegal housing because it is a means of strengthening the political clientelism through the weapon of regularization.

Die wichtigsten syrischen Städten haben einen hohen Anteil illegaler Siedlungen (Damaskus : 40 %, Aleppo : 60 %, Homs : 40 %, Raqqa : 70 % ...). Die Bedeutung der illegalen Siedlungen ist das Ergebnis des raschen Bevölkerungswachstums in Syrien (3 % pro Jahr zwischen 1960 und 1994, 2,5 % ab 1994), mangelnder Planung durch den Staat, langsamer und mangelnder Koordination zwischen den Gemeinden und Provinzen. Aber das Baath-Regime nicht allzu scheint durch die Verbreitung von illegalen Wohnungsbau als Mittel zur Stärkung der politischen Schirmherrschaft durch die Waffe der Regularisierung alarmiert.

INDEX

Mots-clés : action publique, clientélisme, exode rural, habitat illégal, Syrie

Schlüsselwörter : illegalen Wohnungsbau, Landflucht, öffentliche Ordnung, Syrien, Vetternwirtschaft

Keywords : clientelism, illegal housing, public policy, rural-urban migration, Syria

AUTEUR

FABRICE BALANCHE

Groupe de Recherches et d'Etudes sur la Méditerranée et le Moyen Orient, Maison de l'Orient,
Université Lyon 2, 7 rue Raulin, F-69365 Lyon cedex 07 Fabrice.balanche@univ-lyon2.fr /
Fabrice.balanche@mom.fr